

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Permasalahan

Partai Politik adalah perwujudan partisipasi masyarakat dalam pengembangan kehidupan demokrasi yang menjunjung tinggi kebebasan, kesetaraan, kebersamaan dan kejujuran sebagaimana tertuang didalam konsideran Undang-Undang Partai Politik. Partai Politik Secara umum didefinisikan sebagai satu yang terorganisir yang anggota-anggotanya memiliki orientasi, cita-cita dan nilai yang sama. Partai Politik bertujuan untuk memperoleh kekuasaan politik sehingga melalui kekuasaan itu, Partai Politik dapat melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.<sup>1</sup> Mengacu pada Ketentuan Undang- undang Nomor 2 tahun 2008 sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik menyatakan bahwa Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>2</sup>

Partai Politik jika dilihat dari fungsinya, memiliki fungsi strategis, yaitu *pertama* memberikan sarana bagi anggota dan masyarakat luas untuk mendapatkan pendidikan politik sehingga anggota dan masyarakat menjadi Warga Negara

---

<sup>1</sup> Ichlasul Amal, 1996, *Teory Mutakhir Partai Politik*, Tiara Mutiara, Yogyakarta, hlm. xi

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. *Kedua*, sebagai sarana untuk menciptakan persaingan/iklim politik yang kondusif dan berfungsi sebagai pemersatu bagi bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat, *Ketiga*, penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara. *Keempat*, partisipasi politik warga negara Indonesia. *Kelima*, rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.<sup>3</sup>

Namun faktanya, fungsi strategis dan peran Partai Politik tersebut belum berjalan baik. Berbagai permasalahan muncul kepermukaan seperti permasalahan pada keterbatasan struktural dan finansial sehingga menyebabkan Partai Politik gagal menjalankan fungsi. Permasalahan keterbatasan struktural tersebut dapat dilihat dari lemahnya jaringan kerja dan organisasi sehingga Partai Politik tidak mampu menangkap aspirasi masyarakat. Kepemimpinan Partai Politik yang bersifat oligarkis menyebabkan sering terabaikannya kepentingan masyarakat, konstituen, atau pun anggota Partai Politik.<sup>4</sup>

Lain halnya dengan permasalahan keterbatasan finansial Partai Politik, keterbatasan finansial itu ditandai dengan ketergantungan keuangan Partai Politik kepada donatur/penyumbang partai sehingga Partai Politik cenderung mengutamakan kepentingan penyumbang/donatur sehingga melupakan

---

<sup>3</sup> Lukman Hakim, 2012, *Politik Hukum Pengaturan Partai Politik Dalam Perspektif Negara Demokrasi Indonesia*, Acarya Media Utama, Bandung, hlm 21

<sup>4</sup> Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, 2012, *Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besaran, Transparansi, dan Akuntabilitas Pengelolaan*, Yayasan Perلودem, Jakarta, hlm 1

kepentingan masyarakat. Keterbatasan finansial ini juga terkait dengan kepemimpinan oligarkis, karena para penyumbang besar menduduki posisi strategis kepengurusan Partai Politik atau merupakan orang-orang yang berada di balik keputusan-keputusan yang diambil Partai Politik.<sup>5</sup> Mengenai sistem keuangan Partai Politik atau sumber dana pada Partai Politik dapat dilihat pada Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, dimana keuangan Partai Politik bersumber dari:

1. Iuran Anggota;
2. Sumbangan yang sah menurut hukum; dan
3. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/  
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Dilihat dari bunyi pasal 34 Undang-Undang diatas, iuran anggota merupakan pendapatan Partai Politik yang dipungut dari seseorang yang memiliki keanggotaan dari suatu Partai Politik tersebut. Iuran anggota yang akan menjadi sumber pendapatan Partai Politik tidak dibatasi secara tegas oleh Peraturan Perundang-Undangan mengenai jumlah besaran yang harus diberikan oleh seorang anggota kepada Partai Politiknya termasuk batas besaran maksimalnya. Berbeda dengan iuran anggota, sumbangan dalam bentuk donatur yang sah menurut hukum sebagaimana sumber pendapatan yang kedua disebutkan pada Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 diatur beberapa hal mengenai pelaksanaannya. Pasal ini menjelaskan sumbangan yang sah menurut hukum berasal dari:

---

<sup>5</sup> *Ibid.*,

1. Perseorangan anggota Partai Politik yang pelaksanaannya diatur dalam Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART);
2. Perseorangan bukan anggota Partai Politik, paling banyak senilai Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) per orang dalam waktu 1 (satu) tahun anggaran; dan
3. Perusahaan dan/atau badan usaha, paling banyak senilai Rp7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah) per perusahaan dan/atau badan usaha dalam waktu 1 (satu) tahun anggaran.

Selanjutnya, sumber keuangan yang terakhir adalah berupa bantuan keuangan yang berasal dari negara, yaitu bersumber pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Sumber keuangan yang terakhir ini memiliki pengaturan yang kompleks mulai dari pembagiannya, pemakaian/penggunaannya sampai dengan pertanggungjawabannya. Jika mengacu pada Pasal 34 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 *jo* Pasal 3 Peraturan Pemerintah tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 83 Tahun 2012, maka bantuan keuangan yang bersumber dari APBN atau APBD diberikan pada Partai Politik yang mendapatkan kursi di DPR atau DPRD secara proposional. Bantuan keuangan Partai Politik ini dialokasikan pada tiap tahunnya melalui APBN/APBD dengan sebelumnya memperhatikan kondisi keuangan/kemampuan daerah.

Bantuan keuangan Partai Politik ini adalah merupakan bentuk dukungan oleh negara pada Partai Politik, bantuan keuangan itu akan dipergunakan untuk

membantu pendanaan operasional Partai Politik penerima dana bantuan keuangan tersebut hanyalah Partai Politik yang memiliki keterwakilan di DPR/DPRD. Hal ini mengacu pada Pasal 17 Undang-Undang No. 31 tahun 2002 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Partai Politik. Dasar hukum lainnya mengacu pada Peraturan Pemerintah No. 29 Tahun 2005 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik, Pasal 1 angka 1 dan perubahannya Peraturan Pemerintah No. 83 Tahun 2012 tentang Bantuan Keuangan Partai Politik berbunyi:

“Bantuan Keuangan adalah bantuan berbentuk uang yang diberikan oleh Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah kepada Partai Politik yang mendapatkan kursi di Lembaga Perwakilan Rakyat.”

Peraturan Pemerintah tentang Bantuan Keuangan Partai Politik ini merumuskan formula/rasio untuk menentukan besaran bantuan keuangan yang akan diberikan kepada Partai Politik, yaitu: “Besaran bantuan per suara peraih kursi DPR/DPRD ditentukan oleh besaran APBN/APBD periode sebelumnya dibagi perolehan suara Partai Politik yang memperoleh kursi DPR/DPRD periode sebelumnya”<sup>6</sup>

Dengan diurnya formulasi bantuan keuangan Partai Politik itu, Menteri Dalam Negeri menetapkan besaran bantuan keuangan Partai Politik dengan rasio Rp.108,- per suara untuk partai yang duduk di DPR, karena sumber dana bantuan keuangan Partai Politik ini bersumber pada APBN (untuk pusat) dan APBD (untuk

---

<sup>6</sup> Didik Supriyanto, *Besaran Bantaun Partai Politik*, Nasional Kompas, <http://nasional.kompas.com/read/2015/03/19/15070011/Besaran.Bantuan.Partai.Politik>. diakses pada tanggal 28 Mei 2018. Lihat juga Pasal 5 PP No 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Partai Politik.

daerah) maka nilai besaran bantuan akan berbeda pada setiap daerahnya. Hal ini dikarenakan tergantung dari besaran APBD daerah masing-masing.<sup>7</sup> Jika merujuk pada Pasal 34 ayat (3) Undang-undang Partai Politik diberikan secara proporsional kepada Partai Politik yang mendapatkan kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota, yang penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara.

Prioritas utama pemberian bantuan keuangan dari APBN dan APBD untuk Partai Politik, Pasal 34 ayat (3) menerangkan bahwa untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota Partai Politik dan masyarakat, dalam artian bahwa bantuan keuangan tersebut dimanfaatkan oleh Partai Politik untuk kegiatan dan kelancaran administrasi dan sekretariat dari Partai Politik, dan membantu pendidikan politik bagi masyarakat luas sebagaimana masing-masing kegiatan tersebut diatur proporsinya oleh Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam hal bantuan keuangan Partai Politik ini, pada awal tahun 2015, ada wacana yang dikeluarkan oleh Menteri Dalam Negeri Thahjo Kumulo berupa isu peningkatan dana Partai Politik oleh negara, dalam wacana itu masing-masing Partai Politik peserta pemilu akan memperoleh bantuan keuangan sebesar satu triliun rupiah pada setiap tahunnya dari negara dan bersumber dari APBN.<sup>8</sup> Wacana tersebut menimbulkan menimbulkan kontroversi dari berbagai kalangan, yang dipermasalahkan adalah mengenai beban tanggung jawab Partai Politik dalam mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan dari dana bantuan tersebut,

---

<sup>7</sup> Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Op. Cit.*, hlm 2

<sup>8</sup>Anonim, *Mendagri Keluarkan Peraturan Keuangan Parpol Harus di Audit BPK*, Suara Pembaruan, <http://sp.beritasatu.com/home/mendagri-keluarkan-peraturan-keuangan-harus-diauditbpk/36523>. Diakses 28 Mei 2018

sehingga sarat akan penyalahgunaan keuangan. Lain halnya dengan pendapat Menteri Dalam Negeri yang menilai bantuan 1 Triliun dari APBN merupakan jalan keluar untuk mengurangi tindakan korupsi yang kerap dilakukan oleh anggota Partai Politik. Permasalahan lain yang akan muncul adalah masalah sumberdaya manusia Partai Politik yang belum siap untuk mengelola dalam pengelolaan dana dalam jumlah besar, selain itu terdapat pandangan masyarakat yang menilai bahwa Partai Politik belum mampu untuk transparan dan akuntabel dalam mengelola keuangan.<sup>9</sup>

Mengacu pada sistem bantuan keuangan Partai Politik yang berlaku saat ini, dasar hukum mengenai pedoman tata cara penghitungan bantuan keuangan kepada Partai Politik, diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 26 Tahun 2013, perubahan atas aturan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 24 tahun 2009 Tata Cara Penghitungan, Pengajuan, Penyaluran Dana Bantuan Parpol terdapat aturan mengenai pembagian peruntukkan dana yang diberikan pada Partai Politik, antara lain Porsi untuk pendidikan politik lebih besar, yakni sebanyak 60 persen. Sedangkan 40 persen untuk sekretariat. Di Kota Padang setiap Partai Politik menerima bantuan keuangan senilai Rp. 2.250,- per suara yang ditetapkan melalui jumlah APBD tahun 2013 dibagi dengan jumlah perolehan suara tahun 2009. Sehingga besarnya menjadi  $\text{Rp. } 746.956.981 : 331.887 \text{ suara} = \text{Rp. } 2.250,-$ .<sup>10</sup> formulasinya adalah, bantuan keuangan untuk periode berjalan merupakan jumlah

---

<sup>9</sup> Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Op.cit*, hlm 5.

<sup>10</sup> Kesbangpol Kota Padang 2015

APBD dan jumlah suara pada pemilu periode tahun sebelumnya. Berikut data bantuan keuangan Partai Politik di Kota Padang:

**Tabel. 1.1**  
**Rekap Bantuan Keuangan Partai Politik yang bersumber dari APBD**  
**Kota Padang Tahun 2016**

No	Nama Partai	Jumlah Kursi	Jumlah Perolehan Suara Sah	Nilai Bantuan Persuara	Jumlah Bantain (Rp)
1	Demokrat	5	38.308	2.250	86.193.000
2	PKS	5	39.022	2.250	87.799.500
3	PAN	6	36.389	2.250	81.875.500
4	Golkar	5	39.658	2.250	89.230.500
5	Hanura	5	30.156	2.250	67.851.000
6	Bulan Bintang	1	14.485	2.250	32.591.259
7	PPP	4	32.378	2.250	72.850.500
8	Gerindra	6	44.538	2.250	100.210.500
9	PDI-P	3	20.219	2.250	45.492.750
10	Nasdem	4	20.543	2.250	46.221.750
11	PKB	1	15.329	2.250	34.632.000
Jumlah		45	331.088	-	744.948.000

Sumber : Kesbangpol Kota Padang 2018

Berdasarkan data tersebut, yang menjadi *legal problem* pada pemberian bantuan keuangan Partai Politik adalah *pertama*, masalah transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan Partai Politik; *kedua*, jumlah besaran bantuan keuangan ke Partai Politik yang masih sumir, dan; *ketiga*, pembebanan bantuan keuangan ke Partai Politik dari APBN/APBD atau melalui anggaran negara, *keempat* bantuan keuangan Partai Politik yang rentan disalahgunakan oleh Partai Politik, *kelima* penggunaan/peruntukkan dana bantuan yang tidak sesuai dengan besaran porsi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Peraturan Perundang-Undangan. Jika ditelisik lebih dalam, ada tiga dasar hukum yang bias diterapkan dalam mengatasi masalah itu. Ini terlihat pada Undang-Undang No. 2 Tahun 1999 dan pada Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 yang diberlakukan menjelang Pemilu

tahun 1999. Selain itu Undang-Undang No. 31 Tahun 2002, Undang-Undang No. 12 Tahun 2003, dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2003 yang diundangkan menjelang Pemilu 2004, serta Undang-Undang No. 2 Tahun 2008, Undang-Undang No. 10 Tahun 2008, dan Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 yang diundangkan menjelang Pemilu 2009. Dilihat dari hal itu, pada faktanya dilapangan keseluruhan perangkat hukum tersebut belum berhasil memaksa Partai Politik bersikap transparan dan akuntabel dalam mengelola dan mempertanggungjawabkan keuangan partai.

Permasalahan lain yang muncul terkait mengenai pengelolaan dan sumber keuangan Partai Politik adalah masalah ketergantungan keuangan Partai Politik kepada donatur dana kepartaian, sehingga Partai Politik lebih cenderung untuk mengutamakan kepentingan donatur sehingga kepentingan umum terkesampingkan oleh Partai Politik. berdasarkan hal itu, untuk memaksimalkan peran perantara antara masyarakat dan pemerintah, terlebih dahulu Partai Politik harus membenahi permasalahan finansial, sebab permasalahan finansial dan ketersediaan dana pada partai merupakan suatu objek vital.<sup>11</sup> Jika ditelisik secara mendalam, sebenarnya terdapat permasalahan berupa celah yang diberikan Undang-Undang sehingga memberikan peluang pada Partai Politik untuk tidak bersungguh-sungguh dalam memberikan pertanggungjawaban keuangan dan tata kelola kepartaian sesuai dengan kehendak Undang-Undang.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> *Ibid.*,

<sup>12</sup> Jika argument penulis diadu dengan Penelitian yang dibuat oleh Veri Junaidi dkk tentang keuangan partai politik Indonesia, pada penelitian Veri Junaidi menempatkan 9 partai politik pemenang pemilu dan duduk di DPR sebagai suatu obyek. Penelitian memfokuskan pada tata kelola dan keuangan partai politik yang ada pada Dewan Pengurus Pusat (DPP), pengurus daerah provinsi (DPD) hingga kabupaten/kota (DPC). Veri Junaidi dkk, 2001,. *Anomali Keuangan Partai Politik:*

Permasalahan lainnya adalah mengenai pertanggungjawaban dalam pengelolaan bantuan keuangan Partai Politik oleh Partai Politik itu sendiri. Pertanyaannya adalah apakah pengurus partai yang mendapatkan bantuan keuangan Partai Politik dapat disebut sebagai pejabat pemerintahan.<sup>13</sup> Dengan demikian, jika pengurus partai dikategorikan sebagai pejabat pemerintahan maka Ia harus mempertanggungjawabkan pengelolaan bantuan keuangan kepada publik. Konsekuensi hukumnya adalah, apabila pengurus partai itu tidak mampu mempertanggungjawabkan pengelolaan bantuan keuangan tersebut, maka dapat dikategorikan sebagai tindakan korupsi.

Tulisan dari Indiharto menyatakan Partai Politik yang mendapatkan bantuan keuangan yang bersumber dari APBN dan APBD jika didasarkan pada Undang-Undang Partai Politik dapat disebut atau dikategorikan sebagai pemerintah, artinya pengurus partai menjalankan fungsi pemerintah, konsekuensinya pengurus Partai Politik penerima bantuan keuangan Partai Politik wajib mempertanggungjawabkan secara hukum mengenai pengelolaan dana bantuan tersebut. Dari pemahaman itu memunculkan persoalan lainnya, yaitu sampai dimana batas pertanggungjawaban hukum pengurus Partai Politik penerima dana bantuan keuangan Partai Politik ini,

---

*Pengaturan dan Praktek*, Kemitraan dan Perludem, Jakarta hlm 3 . Sebagai perbandingan, Emmy Hafild, 2003, *Laporan Studi: Standar Akuntansi Keuangan Khusus Partai Politik*, Transparency International Indonesia, Jakarta dan Kuskridho Ambardi, 2009, *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, serta beberapa laporan pemantauan dana politik oleh Indonesia Corruption Watch (ICW).

<sup>13</sup> Jika merujuk dari artikel Indroharto, Ia mencoba mengelompokkan partai politik sebagai organ pemerintahan atau pejabat adalah instansi-instansi dalam lingkungan negara di luar kekuasaan eksekutif yang berdasarkan peraturan perundangundangan melaksanakan urusan pemerintahan. Ridwan, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, hlm 59

Kemudian Marbun juga menjelaskan yang dimaksud dengan pejabat tata usaha negara, atau pemerintah diantaranya : pihak ketiga atau swasta yang mempunyai hubungan istimewa atau hubungan biasa dengan pemerintah baik yang diatur atas dasar hukum publik maupun hukum privat; pihak ketiga atau swasta yang diberi subsidi oleh pemerintah. *Ibid*, hlm 60

apakah hanya berada pada pertanggungjawaban dalam bentuk internal atau juga pertanggungjawaban eksternal (kepada diluar kekuasaan eksekutif) dalam hal ini kekuasaan yudikatif.

Permasalahan berikutnya adalah, apakah dana yang diserap oleh Partai Politik sebagai bantuan keuangan Partai politik peruntukannya sesuai dengan yang di amanatkan oleh Undang-Undang. Sebagaimana yang telah dijelaskan pada paragraf sebelumnya porsi untuk pendidikan politik sebanyak 60% dan 40% untuk sekretariat. Namun faktanya dilapangan Partai Politik justru lebih banyak menggunakan dana bantuan keuangan Partai Politik tersebut sebagai tumpuan keuangan partai. Sehingga peruntukkan untuk pendidikan politik masyarakat tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Artinya permasalahan utamanya terletak pada aspek kepastian hukum<sup>14</sup> dan penegakan hukum dalam penggunaan bantuan keuangan Partai Politik. Secara yuridis pengaturan mengenai pemberian bantuan keuangan Partai Politik sudah diatur sedemikian rupa oleh pemerintah, namun dalam mengimplementasikan kehendak Undang-Undang masih terdapat penyelewengan dan pelanggaran

---

<sup>14</sup> Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan. Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm.59.

Selain itu Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian. Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, hlm.82-83.

terhadap hukum. Sehingga kehendak Undang-Undang ini jika kita kaitkan dengan teori kemanfaatan hukum yang dipelopori oleh Jeremy Bentham<sup>15</sup> maka, pemberian bantuan keuangan pada Partai Politik tidak memberikan manfaat yang sebesar-besarnya terhadap Pemerintah/Negara, melainkan hanya berdampak pada sekelumit kelompok saja.

Selain itu dampak bantuan keuangan Partai Politik ini terhadap Partai Politik itu sendiri sarat akan korupsi. Hal ini diakibatkan oleh penyerapan dana bantuan yang didapat oleh partai tidak diperuntukkan sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang. Penelitian ini berupaya mengungkap implikasi bantuan keuangan Partai Politik terhadap pelaksanaan pendidikan politik di Kota Padang. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa terdapat banyak permasalahan dalam pemberian bantuan keuangan Partai Politik ini seperti pelaporan keuangan yang tidak sesuai dan peruntukkan penggunaan bantuan keuangan yang tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

## **B. Rumusan Permasalahan**

Dalam rangka penelitian ini, pembahasan masalah akan dititik beratkan pada aspek-aspek yang berkaitan dengan permasalahan bantuan keuangan Partai Politik. Dari latar belakang masalah diatas terlihat bahwa terdapat permasalahan yang mendasar pada penegakan hukum mengenai bantuan keuangan Partai Politik ini, sehingga masih memerlukan penelitian yang mendalam. Untuk itu dari latar belakang tersebut dapat dirumuskan masalah-masalah penelitian yaitu:

---

<sup>15</sup> Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 79-80.

1. Bagaimana implikasi bantuan keuangan Partai Politik terhadap pendidikan politik di Kota Padang?
2. Apa kendala yang dihadapi oleh Partai Politik dalam mengalokasikan dana bantuan keuangan Partai Politik untuk pendidikan politik di Kota Padang?
3. Bagaimana cara mengatasi kendala yang dihadapi oleh Partai Politik dalam mengalokasikan bantuan keuangan Partai Politik untuk pendidikan politik di Kota Padang?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sejalan dengan permasalahan yang menjadi fokus studi, maka yang menjadi tujuan penelitian<sup>16</sup> ini adalah:

1. Untuk menganalisis implikasi bantuan keuangan Partai Politik terhadap pendidikan politik di Kota Padang.
2. Untuk menganalisis kendala yang dihadapi oleh Partai Politik dalam mengalokasikan dana bantuan keuangan Partai Politik untuk pendidikan politik.
3. Untuk mencari solusi dan strategi mengatasi kendala yang dihadapi oleh Partai Politik dalam mengalokasikan bantuan keuangan Partai Politik untuk pendidikan politik di Kota Padang.

---

<sup>16</sup> Tujuan Penelitian harus dinyatakan dengan jelas dan singkat, tujuan penelitian yang dinyatakan dengan terang dan jelas akan dapat memberikan arah pada penelitiannya. Amirudin, 2004, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja grafindo persada, Jakarta, hlm 39.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis antara lain :

##### 1. Manfaat Teoritis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan Pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan khususnya Ilmu Hukum Tata Negara, serta dalam ilmu pengetahuan hukum pada umumnya terutama bagi Partai Politik yang menerima bantuan keuangan Partai Politik yang bersumber dari APBD.
- b. Dapat menjadi dasar dan bahan kajian ilmiah untuk penelitian lebih lanjut dan lebih mendalam tentang permasalahan implikasi bantuan keuangan Partai Politik terhadap pendidikan politik.

##### 2. Manfaat Praktis

Bahwa penulisan ini diharapkan dapat memberikan jawaban terhadap masalah yang akan diteliti yaitu mengenai implikasi bantuan keuangan Partai Politik terhadap pendidikan politik di Kota Padang

#### **E. Kerangka Teoretis**

Untuk menjawab pertanyaan penelitian diatas diperlukan penetapan teori dan konsep, sebagaimana yang diungkapkan oleh Soekanto dalam menganalisis masalah hukum, adanya kerangka konseptual dan teoretis menjadikan syarat yang sangat penting.<sup>17</sup> Dari pemahaman tersebut teori memiliki peran sebagai pisau

---

<sup>17</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 7

analisis didalam menganalisis sebuah masalah hukum. Untuk itu teori yang digunakan untuk membahas permasalahan pada penelitian tesis ini adalah:

### 1. Teori Kepastian hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti ketetapan atau ketetapan.<sup>18</sup> Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Menurutnya kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk, melainkan bukan hukum sama sekali. Kedua sifat itu termasuk paham hukum itu sendiri (*den begriff des Rechts*).<sup>19</sup> Hukum adalah kumpulan peraturan-peraturan atau kaidah-kaidah dalam suatu kehidupan bersama, keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.<sup>20</sup> Kepastian hukum merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak lagi dapat dijadikan pedoman perilaku bagi semua orang. *Ubi jus incertum, ibi jus nullum* (di mana tiada kepastian hukum, di situ tidak ada hukum).<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup>Cst Kansil, dkk, *Kamus Istilah Hukum*, 2009, Jala Permata Aksara, Jakarta, hlm, 385.

<sup>19</sup>Shidarta, 2006, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT Revika Aditama, Bandung, hlm.79-80.

<sup>20</sup>Sudikno Mertokusumo dalam Salim Hs, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm 24.

<sup>21</sup>*Ibid.*, hlm 82.

Menurut Apeldoorn, kepastian hukum mempunyai dua segi. Pertama, mengenai soal dapat ditentukannya (*bepaalbaarheid*) hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara. Ke dua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya, perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.<sup>22</sup>

Menurut Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya memang lebih berdimensi yuridis. Otto memberikan batasan kepastian hukum yang lebih jauh. Sehingga Ia mendefinisikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:<sup>23</sup>

- 1) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum, dan;
- 5) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

---

<sup>22</sup>L.J van Apeldoorn dalam Shidarta, *Op. Cit.*, hlm 82-83.

<sup>23</sup>Jan Michiel Otto terjemahan Tristam Moeliono dalam Shidarta, 2006, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, PT Revika Aditama, Bandung, hlm 85.

Hukum yang di tegakkan oleh institusi penegak hukum yang disertai tugas untuk itu, harus menjamin “kepastian hukum” demi tegaknya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Ketidakpastian hukum akan menimbulkan kekacauan dalam kehidupan masyarakat dan akan saling berbuat sesuka hati serta bertindak main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan kehidupan berada dalam suasana *social disorganization* atau kekacauan sosial<sup>24</sup>

Kepastian hukum adalah “*sicherheit des Rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri). Menurut Satjipto Raharjo terdapat empat hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum. *Pertama* bahwa hukum itu positif artinya bahwa ia adalah perundang-undangan (*gesetzliches Recht*). *Kedua* bahwa hukum itu didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti “kemauan baik”, ”kesopanan”. *Ketiga* bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan. *Keempat*, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.<sup>25</sup>

Masalah kepastian hukum tidak dapat dilepaskan dari perilaku manusia. Kepastian hukum bukan mengikuti prinsip “pencet tombol” (*subsumsi otomatis*), melainkan sesuatu yang cukup rumit, yang banyak berkaitan dengan faktor diluar hukum itu sendiri. Berbicara mengenai kepastian, maka seperti dikatakan

---

<sup>24</sup>M. Yahya harahap, 2002, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHP Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 76.

<sup>25</sup>Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*, UKI Press, Jakarta, hlm 135-136.

Radbruch, yang lebih tepat adalah kepastian dari adanya peraturan itu sendiri atau kepastian peraturan (*sicherheit des Rechts*).<sup>26</sup>

Berdasarkan paparan diatas, pertanyaan yang muncul adalah apakah hukum di Indonesia sudah menjamin adanya kepastian Hukum? Apakah dengan banyaknya Peraturan Perundang-Undangan akan memaksa orang untuk patuh pada hukum sehingga melahirkan kepastian hukum? Sebagaimana yang kita ketahui bahwa Undang-Undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tersebut adalah didasarkan pada kepentingan mereka dan Undang-Undang itu dibuat sering disusupi oleh kepentingan dan keuntungan pribadi/kelompok/partai, dimana seharusnya Peraturan Perundang-Undangan itu dibuat semata-mata untuk kepentingan negara dan rakyat. Oleh karena itu saat ini produk hukum yang dibuat oleh DPR memiliki indikasi tidak adanya kepastian hukum.

Salah satu <sup>27</sup>contoh adalah permasalahan yang diangkat pada penelitian ini, dasar hukum mengenai bantuan keuangan Partai Politik telah diatur sedemikian rupa oleh pemerintah dan dibuat oleh DPR berkemungkinan disusupi oleh kepentingan individu/kelompok/partai politik. Hal ini dapat dilihat dari pelaporan pengelolaan keuangan sebagai bentuk tanggungjawab Partai Politik terhadap bantuan keuangan Partai Politik yang belum transparan dan akuntabel. Pada lokasi penelitian ini hasil laporan pemeriksaan atas pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran dana bantuan keuangan Partai Politik dari APBD Kota Padang untuk

---

<sup>26</sup>*Ibid*, hlm 139.

<sup>27</sup> Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, Laporan Pemeriksaan atas Pertanggungjawaban Penerimaan dan Pengeluaran Dana Bantuan Keuangan Partai Politik dari APBD Kota Padang pada DPD/DPC Partai Politik Kota Padang, Nomor 11/LHP/XVIII.PDG/03/2018 tanggal 29 Maret 2018

anggaran tahun 2017 terlihat bahwa bantuan keuangan yang diberikan pada Partai Politik yang duduk di DPRD Kota Padang tidak tepat sasaran. Peruntukkan bantuan keuangan tersebut tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang-Undang.

Hukum itu harus pasti karena dengan hal yang bersifat pasti dapat dijadikan ukuran kebenaran dan demi tercapainya tujuan hukum yang menuntut kedamaian, ketentraman, kesejahteraan dan ketertiban dalam masyarakat serta kepastian hukum harus dapat menjadi jaminan kesejahteraan umum dan jaminan keadilan bagi masyarakat. Berdasarkan hal itu, berkaitan dengan penelitian tesis ini teori kepastian hukum akan digunakan untuk menganalisis permasalahan tentang sejauhmana penegakan Peraturan Perundang-Undangan mengenai pemberian bantuan keuangan pada Partai Politik. Seperti yang telah dijelaskan diatas bahwa masalah kepastian hukum erat kaitan dengan pelaksanaan hukum yang bertumpu pada Peraturan Perundang-Undangan yang baik seharusnya dapat menjamin tegaknya hukum, namun hal itu tetap tidak dapat dilepaskan sama sekali dari perilaku manusia, dalam hal ini adalah Partai Politik. Untuk itu teori kepastian hukum ini dijadikan sebagai *grand theory* dalam penelitian ini.

## **2. Teori Legal Sistem**

Teori *Legal sistem* atau teori sistem hukum diprakarsai oleh Lawrence Friedman. Dalam teori ini Friedman menyatakan bahwa hukum harus dilihat sebagai suatu sistem. Lawrence M.Friedman dalam bukunya yang berjudul *The Legal System : A Social Science Perspective*, menyatakan bahwa setiap sistem hukum selalu mengandung tiga komponen, yaitu komponen struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).

*A legal sistem in cctual operation is complex organism in which structure, substance, and culture interact.*”<sup>28</sup>. Artinya, sistem hukum dalam kenyataan sulit untuk dilaksanakan dalam berbagai organisasi yang akan mempengaruhi struktur, substansi, dan budaya. Friedman membagi komponen-komponen tersebut sebagai berikut

- a. Komponen struktural (*legal structure*) dari suatu sistem hukum mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai macam fungsinya dalam mendukung bekerjanya sistem tersebut. Salah satu di antaranya lembaga tersebut adalah pengadilan. Mengenai hal ini Friedman menulis “*First many features of a working legal system can be called structural – the moving part, so to speak of the machine. Courts are simple and obvious example...*”<sup>29</sup> Artinya, salah satu bentuk bekerjanya sistem hukum dapat disebut sebagai struktur yang merupakan bagian mekanisme pengadilan. Pengadilan adalah contoh yang nyata dan sederhana. Komponen struktural yang dikaji dalam kaitannya dengan permasalahan penelitian adalah penegak hukum terhadap pelaksanaan peraturan perkawinan antar-*wangsa*. Yang termasuk struktur hukum/penegak hukum dalam perkawinan antar-*wangsa* adalah raja, Hakim Raad Kertha/ Pendeta (*brahmana*) dan Hakim Pengadilan Negeri.
- b. Komponen substansi hukum (*legal substance*), Friedman menyatakan sebagai “*...the actual product of the legal system*”.<sup>30</sup> Menurutnya, pengertian substansi hukum meliputi aturan-aturan hukum, termasuk kaidah-kaidah hukum yang

---

<sup>28</sup> Lawrence M. Friedman, 1969, *The Legal System : A Social Science Perspective*, Russel Sage Foundation, New York, hlm 16

<sup>29</sup> *Ibid.*, hlm 27

<sup>30</sup> *Ibid.*, hlm 28

tidak tertulis, lontar-lontar yang mengatur perkawinan antar-*wangsa* serta sanksi menurut perkembangannya, Keputusan DPRD Bali Nomor 11 Tahun 1951, Bhisama Sabha Pandita Nomor 03/X/PHDI/2002 Parisada Hindu Dharma Pusat dan Hasil Pesamuan Majelis Utama Desa Pakraman ke III Tahun 2010.

- c. Komponen budaya hukum (*legal culture*). Sebelum dijelaskan lebih lanjut tentang budaya hukum, struktur dan substansi sering juga disebut sistem hukum. Budaya hukum oleh Friedman didefinisikan sebagai ...”*attitudes and values that related to law and legal system, together with those attitudes and values effecting behavior related to law and its institutions, either positively or negatively.*<sup>31</sup> Artinya, sikap-sikap dan nilai-nilai yang ada hubungannya dengan hukum atau sistem hukum, berikut sikap-sikap dan nilai-nilai yang memberi pengaruh kepada tingkah laku yang berkaitan dengan hukum dan institusi hukum, baik positif maupun negatif.

Dalam rangka penelitian ini, berdasarkan teori yang dijabarkan Friedman yang terdiri dari tiga komponen pembentuk sistem hukum, komponen yang tepat dipakai untuk menganalisis permasalahan pada penelitian ini adalah komponen budaya hukum. Friedman menjelaskan bahwa sikap dan nilai dalam hukum memberi pengaruh pada tingkah laku masyarakat, dalam hal ini adalah Partai Politik. Pertanyaan yang muncul apakah penyalahgunaan dana bantuan keuangan Partai Politik itu merupakan bagian dari budaya perpolitikan, budaya hukum atau budaya masyarakat yang tidak peka terhadap hukum dan korupsi? Tujuan teori digunakan

---

<sup>31</sup> *Ibid.*,

adalah untuk mengungkap hal tersebut. Teori ini akan dipakai sebagai *applied theory* untuk membantu *grand theory* yang telah dirumuskan sebelumnya.

### 3. Teori Kemanfaatan Hukum.

Kemanfaatan merupakan hal yang paling utama didalam sebuah tujuan hukum, mengenai pembahasan tujuan hukum terlebih dahulu diketahui apakah yang diartikan dengan tujuannya sendiri dan yang mempunyai tujuan hanyalah manusia akan tetapi hukum bukanlah tujuan manusia, hukum hanyalah salah satu alat untuk mencapai tujuan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara. Tujuan hukum bisa terlihat dalam fungsinya sebagai fungsi perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai.<sup>32</sup>

Teori ini dikenal dengan teori utilitarian, teori ini ingin menjamin kebahagiaan bagi manusia sebanyak-banyaknya. Tujuan teori ini adalah memberikan kemanfaatan hukum dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang banyak. Teori ini dilahirkan oleh Jeremy Betham, teori berat sebelah sehingga Utrecht dalam menanggapi teori ini mengemukakan tiga hal yaitu:<sup>33</sup>

- a. Tidak memberikan tempat untuk mempertimbangkan seadil-adilnya hal-hal yang kongkret.
- b. Hanya memperhatikan hal-hal yang berfaedah dan karena itu isinya bersifat umum.
- c. Sangat individualistis dan tidak memberi pada perasaan hukum seseorang.

---

<sup>32</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, <http://kbbi.web.id/manfaat>, diakses Tanggal 23 Mei 2017

<sup>33</sup> Said Sampara, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Total Media, Yogyakarta , hlm. 45-46

Menurut ajaran utilitarianisme, sebuah perbuatan dianggap baik apabila mendatangkan kebahagiaan dan sebaliknya dianggap perbuatan buruk apabila menyebabkan ketidaksenangan. Kebahagiaan dalam hal ini bukan saja kebahagiaan bagi para pelakunya, tapi juga kebahagiaan bagi orang lain. Utilitarianisme adalah lawan dari bagi aliran egoisme yang memiliki pendirian bahwa seseorang harus memenuhi kepentingannya sendiri, bahkan hal itu dicapai dengan cara mengorbankan orang lain. Selain itu teori ini berbeda dengan teori etika, dimana pada teori etika yang menetapkan bahwa suatu perbuatan baik atau buruk didasari atas motivasi pelakunya, perbedaannya adalah utilitarianisme menekankan kepada aspek kemanfaatan. Perbedaan lainnya teori ini dengan teori etika adalah menurut teori utilitarianisme, bukan sesuatu yang mustahil, hal yang baik lahir dari motivasi yang jelek, asalkan hasilnya adalah sebuah kebahagiaan bagi banyak orang. Paham utilitarianisme menekankan kepada perbuatan bukan kepada individu pelakunya. Singkat kata, ajaran pokok dari utilitarianisme adalah prinsip kemanfaatan (*the principle of utility*).<sup>34</sup>

Teori Utilitarianisme merupakan hasil pemikiran dari masyarakat Inggris yang pada umumnya selalu bertitik tolak pada Jeremy Bentham dan John Stuart Mill. Paham utilitarianisme menyakini bahwa manusia adalah makhluk sosial yang selalu bermotifkan untuk mendapatkan kebahagiaan dalam hidupnya, sifat alami manusia adalah menjauhi ketidaksenangan. Sehingga kebahagiaan individual secara tidak langsung melibatkan individu lainnya yang memerlukan aturan untuk mengaturnya. Penulis menyimpulkan bahwa teori utilitarianisme berkaitan erat

---

<sup>34</sup> Ruth Borchard, John Stuart Mill, 1957, *The Man*, Watts Publisher, London, hlm. 12.

dengan etika praktis dan politik praktis. hal ini dilihat dari tujuan hukum semata untuk mencapai dan menjamin kebahagiaan bagi masyarakat (*the greatest happiness of the greatest number*).

Menurut utilitarianisme, sebenarnya kriteria baik dan buruk terdapat didalam hukum dan pada kebahagiaan itu sendiri. Sama halnya dengan institusi politik dan publik yang dinilai berdasarkan apa yang dikerjakannya bukan oleh ide-idenya, dan sampai sejauhmana mereka memberikan kebahagiaan kepada masyarakat. Bukan karena ketaatan terhadap aturan tetapi kesesuaiannya dengan hak alamiah atau keadilan yang mutlak. Utilitarianisme ini dilandasi dari doktrin hedonisme yang menganggap bahwa manusia adalah makhluk yang berkesadaran, makhluk yang memiliki perasaan dan sensitivitas. Prinsip kemanfaatan ditujukan untuk menguji dan mengevaluasi kebijakan dan peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah. Negara, menurut utilitarianisme harus merealisasikan kebahagiaan sebanyak-banyaknya bagi masyarakat dan ini merupakan alat, bukan tujuan.

Bentham tidak mengakui hak asasi individu dan oleh karenanya dia menempatkan keadilan hanya sebagai subordinat dari kemanfaatan (a subordinate aspect of utility).<sup>35</sup> Dalam suatu Undang-Undang, keadilan merupakan bagian implisit dari kemanfaatan. Oleh karena itu, bagi Bentham, keadilan adalah sesuatu yang ditetapkan di dalam Undang-Undang. Bentham tidak mengakui keadilan sebagai hak asasi manusia baik secara umum maupun khusus, karena dia tidak mengakui adanya hak-hak alamiah (*natural rights*). Dalam karyanya, "*Anarchical*

---

<sup>35</sup> H.L.A. Hart, 1982, *Essays on Bentham, Jurisprudence and Political Theory*, Clarendon Press, Oxford, hlm 51

*Fallacies*”, Bentham mengkritik Deklarasi Perancis mengenai hak asasi manusia dan menganggapnya hanya sebagai retorika kosong. Oleh karena itu Bentham menekankan agar Undang-Undang mencerminkan kebahagiaan masyarakat yang berbentuk keamanan (*security*), nafkah hidup (*subsistence*), kecukupan (*abundance*), dan kesetaraan (*equality*).<sup>36</sup>

Teori kemanfaatan hukum ini penulis jadikan sebagai *applied theory*. Artinya teori ini akan dipergunakan melihat implikasi dari Peraturan Perundang-Undangan mengenai bantuan keuangan Partai Politik dan manfaatnya bagi pengguna hukum yaitu masyarakat.

#### 4. Teori Sosiologi Hukum

Teori sosiologi Hukum yang akan dipergunakan dalam *Rouscoe Pound tentang Law as a Tool of Social Engineering*. Rouscoe Pound lahir tahun 1870 dan meninggal tahun 1964. Ia pernah menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Harvard Amerika Serikat selama 20 tahun. Konsep hukum Rouscoe Pound dimulai dari Social Interest, yang merupakan embrio dari teori “Law as social engineering. Pandangan tersebut kemudian dicantumkan dalam karyanya “*A Theory of Interest*”. Pernyataan Pound tentang fungsi hukum sangat luas termasuk untuk rekonsiliasi, harmonisasi dan kompromi atas seluruh konflik kepentingan orang lain, itulah disebut “*law as social engineering*”.<sup>37</sup>

Lebih lanjut Pound dalam teorinya menyatakan “*the jurisprudence of interests suffers from the problems that exist in the sociological jurisprudence*

---

<sup>36</sup> *Ibid.*,

<sup>37</sup> Rouscoe Pound, 1975, *Introduction to the Philosophy of Law*, Yale University Press, hlm. 47.

*generally. In addition, the jurisprudence of interest point to the balancing of interest*".<sup>38</sup> Pound memandang hukum sebagai intitusi sosial dan eksistensi hukum diperlukan untuk memajukan kepentingan umum. Selanjutnya digunakan hukum untuk menyeimbangkan kepentingan. Kepentingan kemudian diklasifikasikan dalam teorinya menjadi tiga kepentingan yaitu publict interest, social interest, and individual interest".<sup>39</sup> Artinya kepentingan publik, kepentingan sosial, dan kepentingan privat atau individu. Pound cenderung pada kepuasan kepentingan individu, kepentingan individu telah terpenuhi, maka otomatis kepentingan sosial dan kepentingan umum akan terpenuhi dengan sendirinya

Dari penjelasan diatas, maka penulis menyimpulkan bahwa, *pertama* penulis melihat bahwa pemikiran Pound mirip dengan pemikiran von Jhering dan Bentham, hal ini dilihat dari pendekatan Pound terhadap hukum dengan gejala aspek sosial sehingga hukum menuju pada tujuan sosial dan sebagai alat dalam perkembangan sosial. Selain itu pemikiran Pound sangat kental dengan aliran Utilitarian dan Realisme yang dianut oleh Amerika, sehingga terdapat anggapan bahwa putusan hakim merupakan sebuah hukum.

Jika kita mendalami pemikiran Pound maka kondisi awal suatu struktur masyarakat akan selalu berada dalam keadaan kurang seimbang.<sup>40</sup> Dimana terdapat kelompok yang terlalu dominan, ada pula kelompok yang terpinggirkan. Untuk itu Pound itu menilai diperlukan suatu langkah progresif mengembalikan fungsi

---

<sup>38</sup> Surya Prakash Sinha, 1993, *Jurisprudence Legal Philosophi In A Nutshell*, ST, Paul, Minn, West Publishing CO, hlm .244.

<sup>39</sup> Curzon, 1979, *Jurisprudence: M&E Hanbook*, Madonald& Evan Ltd., Estover, Plamouth, Great Britain, hlm 148.

<sup>40</sup> Bernard L, Tanya, dkk, 2010, *Teori Hukum Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, h.156.

hukum untuk menata perubahan. Dari hal itulah Pound memunculkan teori tentang hukum berfungsi sebagai alat rekayasa masyarakat (*a tool of social engineering*). Teori tersebut berbeda dengan kebanyakan teori yang berkembang pada saat itu, kebanyakan teori yang muncul ketika itu bukanlah merujuk pada perubahan hukum yang mempengaruhi perkembangan masyarakat, tetapi justru perubahan dalam masyarakat yang mempengaruhi perubahan hukum. Namun berdasarkan hasil penelitian ungkapan tersebut semuanya benar.

Untuk itu penulis menilai teori ini bisa dipergunakan untuk membahas pertanyaan penelitian ketiga pada penelitian ini yaitu solusi dan strategi mengatasi kendala yang dihadapi oleh Partai Politik dalam mengalokasikan bantuan keuangan Partai Politik untuk pendidikan politik di Kota Padang.

## **F. Kerangka Konsep**

### **1. Bantuan Keuangan Partai Politik**

Dalam Undang-Undang Partai Politik disebutkan tiga jenis pendapatan Partai Politik, yaitu: (1) iuran anggota; (2) sumbangan yang sah menurut hukum ; (3) bantuan keuangan dari APBN/APBD.<sup>41</sup> Artinya Partai Politik dapat memanfaatkan sumber dana selain mahar politik yang diberikan oleh calon kepala daerah/legislatif yang termasuk pada sumbangan yang sah menurut hukum. Partai Politik dapat memanfaatkan iuran anggota dan bantuan keuangan dari APBN/APBD yang diberikan setiap tahun.

---

<sup>41</sup> Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik, bantuan keuangan Partai Politik digunakan sebagai dana penunjang kegiatan pendidikan politik dan operasional sekretariat Partai Politik.<sup>42</sup> Bantuan Keuangan diberikan berdasarkan perolehan jumlah suara partai yang memperoleh kursi di DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Besaran bantuan keuangan kepada Partai Politik yang diberikan dari APBN berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 83 Tahun 2012 sebesar Rp.108/suara, sedangkan besaran bantuan keuangan kepada Partai Politik yang diberikan dari APBD bergantung pada kemampuan masing-masing daerah. Penghitungan dari bantuan keuangan kepada Partai Politik didapat dari perkalian besaran bantuan keuangan dengan perolehan suara yang didapat Partai Politik, hasil dari perkalian tersebut akan diberikan kepada Partai Politik. Nantinya Partai Politik akan membuat laporan pertanggungjawaban mengenai bantuan keuangan kepada pemerintah.

Bantuan keuangan Partai Politik dapat dimaknai sebagai usaha untuk mendorong penguatan demokrasi dan penyelenggaraan negara yang lebih baik, namun tidak sedikit pula yang memaknai bantuan keuangan Partai Politik sebagai intervensi negara dalam pengelolaan Partai Politik.

---

<sup>42</sup> Pasal 9 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik.

## 2. Partai Politik

Miriam Budiardjo mengatakan bahwa Partai Politik adalah salah satu kelompok yang terorganisir yang anggotanya mempunyai orientasi dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik dengan cara konstitusional untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.<sup>43</sup> Sedangkan menurut R.H Soltau<sup>44</sup> Partai Politik ialah sekelompok warga yang sedikit banyak terorganisir yang bertindak sebagai satu kesatuan politik dengan memanfaatkan kekuasaan untuk memilih yang bertujuan untuk menguasai pemerintah dan melaksanakan kebijakan umum mereka. Partai Politik merupakan sarana bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Partai Politik dalam perkembangannya telah menjadi penyalur kepentingan kelompok yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintah serta merebut dukungan rakyat melalui persaingan dengan satu golongan atau golongan lain yang mempunyai pandangan berbeda.

Partai Politik adalah sekelompok orang – orang memiliki ideologi yang sama, berniat merebut kekuasaan dan mempertahankan kekuasaan dengan tujuan untuk memperjuangkan kebenaran, dalam satu level tingkat negara. Partai Politik juga merupakan salah satu infrastruktur politik di Indonesia meliputi keseluruhan kebutuhan yang dibutuhkan dibidang

---

<sup>43</sup> Miriam Budiardjo, 2008, *dasar-dasar ilmu politik*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 160-161

<sup>44</sup> A Rahman H.I, 2007, *Sistem Politik Indonesia*. Graha Ilmu, Jakarta, hlm 102

politik dalam rangka pelaksanaan tugas yang berkenaan dengan asal mula, bentuk, dan proses pemerintah pada tingkat negara.<sup>45</sup>

Sejalan dengan itu, pengertian Partai Politik menurut Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok WNI secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pembentukan Partai Politik setidaknya paling sedikit terdiri dari 50 orang WNI yang telah berusia 21 tahun dengan akta notaris. Pendirian dan pembentukannya menyertakan 30% keterwakilan perempuan.

### **3. Pendidikan Politik**

Partai Politik merupakan keharusan dalam kehidupan politik yang modern dan demokratis. Sebagai suatu Partai Politik secara idea dimaksudkan untuk mengaktifkan dan memobilisasi rakyat, mewakili kepentingan tertentu, memberikan jalan kompromi bagi pendapat yang saling bersaing, serta menyediakan sarana suksesi kepemimpinan secara absah (*legitimete*) dan damai.

Partai Politik (kepartaian) merupakan salah satu ciri utama dalam sistem pemerintahan yang demokratis. Sedangkan salah satu fungsi dari Partai Politik adalah pendidikan politik, ini merupakan hal yang sangat

---

<sup>45</sup> Syafif kencana Inu Dan Ashari, 2005, *Sitem Politik Indonsia*, PT. Refika aditama, Jakarta, hlm 75 dan 78.

penting diperhatikan oleh Partai Politik mengingat masih banyaknya masyarakat yang pendidikan politiknya masih sangat minim atau rendah. Partai Politik adalah yang bertugas memberikan pendidikan politik kepada masyarakat.<sup>46</sup> Partai Politik tidak hanya memperhatikan masyarakat di saat kampanye atau menjelang pesta demokrasi, setelah itu dilupakan dan dibubarkan tanpa ada proses evaluasi. Pendidikan Politik adalah proses pembelajaran dan pemahaman tentang hak, kewajiban, dan tanggung jawab setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Jika dikaitkan dengan Partai Politik, pendidikan politik bisa diartikan sebagai usaha sadar dan sistematis dalam mentransformasikan segala sesuatu yang berkenaan dengan perjuangan Partai Politik tersebut kepada massanya agar mereka sadar akan peran dan fungsi, serta hak dan kewajibannya sebagai manusia atau warga negara.

Partai Politik sebagai wadah dalam menanamkan pendidikan politik, sudah sewajarnya memberikan kepada para anggota partai pendidikan politik yang baik dan tepat sehingga para anggota partai dapat menyalurkan pengetahuan dan pemahamannya terkait dengan politik kepada masyarakat agar masyarakat juga mengetahui dan paham mengenai apa itu politik dan akhirnya masyarakat dapat ikut berpartisipasi secara aktif dalam membentuk negara yang baik dengan sistem pemerintahan yang demokratis.

---

<sup>46</sup> Jimly Asshiddiqie, *Dinamika Partai Politik dan Demokrasi*, diakses tanggal 13 Maret 2018, <http://www.ui.ac.id>, ( 23.13 WIB).

## G. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya, serta dilakukan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>47</sup>

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka penulis dalam penelitian ini menggunakan metode penulisan antara lain sebagai berikut:

1. Metode Pendekatan.

Metode pendekatan utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *Sosio Legal Research* untuk melihat secara langsung melalui data primer mengenai implikasi bantuan keuangan Partai Politik terhadap pelaksanaan pendidikan politik di masyarakat.

2. Jenis Data

Pendekatan hukum sosiologis memiliki karakteristik yang bertumpu pada data primer. Sehingga yang menjadi sumber data utama pada penelitian ini adalah:

- a. Data Primer

Data Primer adalah data yang akan didapat melalui studi dan penelitian langsung di lokasi penelitian yaitu pada Kantor Kesbangpol Kota Padang

---

<sup>47</sup>Soerjono Soekanto. 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 43.

dan Kantor DPD/DPC partai yang menerima bantuan keuangan Partai Politik di Kota Padang.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan. Data sekunder merupakan tumpuan utama pada pendekatan hukum normatif. Sumber data yang akan digunakan dalam penelitian adalah berasal dari:

1) Penelitian Kepustakaan (*library research*)

Yakni penelitian yang dilakukan terhadap buku, Undang-Undang dan peraturan terkait lainnya yang berhubungan dengan permasalahan.

Penelitian kepustakaan bertujuan untuk mendapatkan bahan hukum yaitu:

a) Bahan hukum Primer

- (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- (3) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik.
- (4) Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Partai Politik.
- (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Cara Penghitungan, Penganggaran

dalam APBD, Pengajuan, Penyaluran, dan Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Partai Politik.

(6) Peraturan Badan Pemeriksa Keuangan Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pemeriksaan Laporan Pertanggungjawaban Bantuan Partai Politik.

(7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2017 tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 77 Tahun 2014 tentang Pedoman Tata Cara Penghitungan, Penganggaran dalam APBD, Pengajuan, Penyaluran, dan Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Partai Politik.

b) Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum sekunder ini mencakup:

(1) Buku-buku / Literatur

(2) hasil Karya Ilmiah Para sarjana

(3) Jurnal

(4) Hasil-hasil Penelitian dan lain sebagainya

c) Bahan hukum tersier

Adalah bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya

- (1) Ensiklopedia
- (2) Kamus bahasa Indonesia
- (3) Kamus Hukum/Kamus adat Minangkabau

### 3. Teknik Pengumpulan Data

#### a. Wawancara

Teknik wawancara yang dilakukan adalah secara mendalam<sup>48</sup>, dimana pertanyaan-pertanyaan yang akan diberikan kepada informan yang telah ditentukan dengan metode *purposive sampling*, Adapun orang-orang yang akan diwawancarai akan dipilih melalui *purposive sampling*, dengan kriteria sebagai berikut:

- 1) Pegawai Kantor Kesbangpol Kota Padang yang menangani permasalahan pendidikan politik.
- 2) Dewan Pimpinan Daerah/Dewan Pimpinan Cabang Partai Politik yang mendapatkan bantuan keuangan Partai Politik.
- 3) Masyarakat yang pernah menjadi sasaran dari Partai Politik untuk mendapatkan pendidikan politik.

#### b. Studi Dokumentasi atau Perpustakaan

Yaitu dengan mengumpulkan bahan kepustakaan yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

#### c. Populasi dan Sampel

##### a) Populasi Penelitian

---

<sup>48</sup>Hadari Nawawi dalam Soejono, 2003, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 45.

Populasi atau *univerce* adalah seluruh objek, seluruh individu, segala gejala/kegiatan dan atau seluruh unit yang diteliti.<sup>49</sup> Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh DPD dan DPC Partai Politik di Kota Padang yang mendapatkan bantuan keuangan Partai Politik.

#### b) Sampel Penelitian

Mengingat besar dan luasnya populasi, maka dalam pengumpulan data ini, diambil sebagian saja untuk dijadikan sampel. Sampel adalah sebagian dari populasi yang dapat mewakili seluruh objek penelitian. Dalam penulisan tesis ini mengambil teknik *purposive sampling* untuk menetapkan sampel penelitian, pengambilan sampel secara *purposive sampling* yaitu mengambil unsur-unsur atau elemen-elemen dari populasi didasarkan atas tujuan tertentu dengan tidak membuka kesempatan yang sama bagi setiap unsur-unsur atau elemen-elemen dari populasi untuk menjadi sampel.<sup>50</sup>

#### 4. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah di Kantor Kesbangpol Kota Padang dan Kantor DPD dan DPC Partai Politik yang mendapatkan bantuan keuangan di Kota Padang. Pemilihan lokasi penelitian ini didasarkan pada data yang diperoleh dari Laporan Pemeriksaan atas Pertanggungjawaban Penerimaan dan Pengeluaran Dana Bantuan Keuangan Partai Politik dari APBD Kota Padang pada DPD/DPC Partai Politik Kota Padang, Nomor 11/LHP/XVIII.PDG/03/2018

---

<sup>49</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, 1990, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Bina Indonesia, Jakarta, hlm. 9.

<sup>50</sup>*Ibid.*, hlm 17

tanggal 29 Maret 2018, bahwa dari 11 (sebelas) Partai Politik penerima bantuan keuangan Partai Politik tidak menggunakan bantuan tersebut sesuai dengan aturan Undang-Undang.

#### 5. Analisis Data

Setelah data diperoleh baik data primer maupun data sekunder yang diolah, selanjutnya dianalisis secara kualitatif yang bersifat yuridis yaitu tidak menggunakan angka-angka (tidak menggunakan rumus matematika), tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, Peraturan Perundangan-Undangan, termasuk data yang diperoleh lapangan yang memberikan gambaran secara detail mengenai permasalahan sehingga dapat diambil kesimpulannya sesuai dengan tujuan penelitian.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup>Soerjono Soekanto, *Op. Cit.*, hlm. 20